

DIREITO ELEITORAL CONTEMPORÂNEO
70 Anos da Redemocratização Pós-Ditadura Vargas e
da Reinstalação da Justiça Eleitoral

Inelegibilidade por rejeição de contas de administrador público

Pedro Roberto Decomain

Resumo

Este artigo versa a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas de administrador público. Após considerações iniciais sobre o que sejam as causas de inelegibilidade e onde estão previstas, discorre-se sobre a atribuição do Poder Legislativo, de empreender a análise das contas do Poder Executivo, com referências também aos Tribunais de Contas. Na sequência, são apresentados os requisitos para que a rejeição das contas do Administrador Público possa acarretar sua inelegibilidade, sendo eles a própria rejeição das contas, a competência do órgão que proferiu a decisão, a circunstância de já se haver ela tornado irrecorrível no âmbito daquele órgão, ter a decisão de rejeição por fundamento fato que possa ser reconduzido à noção de improbidade administrativa e não haver a decisão tido seus efeitos suspensos ou mesmo haver sido anulada pelo Poder Judiciário. Finalmente, aborda-se o momento de início do prazo de oito anos, durante o qual perdura a inelegibilidade resultante da rejeição das contas do administrador público.

Palavras-chave: Causas de inelegibilidade; rejeição de contas de administrador público

Abstract

This article regards the ineligibility originated in the refusal of the accounts of a public administrator. After the initial considerations about the causes of ineligibility and its provision, the attribution of the Legislative Branch to analyze the Executive Branch's accounts is broached, also referring to Courts of Auditors. Afterwards, the requirements to the ineligibility based on the refusal of accounts of a public administrator are presented, them being the refusal itself, the jurisdiction of the public body who pronounced the decision, the situation in which the refusal is already not subject to appeal within that body, the refusal being based on a fact that can be construed as administrative impropriety, and the decision not having its effects suspended or annulled by the Judiciary Branch. Finally, the beginning of the eight-year period during

Sobre o autor

Pedro Roberto Decomain é mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), professor da Universidade do Contestado (UnC), professor da Escola do Ministério Público de Santa Catarina e promotor de justiça em Santa Catarina.

which the ineligibility resulting from the refusal of the public administrator's accounts persists is approached.

Keywords: causes for ineligibility; refusal of accounts of public administrator.

Causas de inelegibilidade: noção e previsão

Antes de iniciar-se a abordagem do tema principal deste estudo, representado pela inelegibilidade resultante de rejeição de contas de administrador público, convém que se apresente, ainda que de forma breve, o significado que se atribui à expressão “causa de inelegibilidade”. Como tal se entende todo fenômeno que, previsto na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (designada doravante apenas como CRFB) ou em lei complementar, segundo será exposto neste estudo, deve retirar da pessoa a quem atinge a possibilidade de candidatar-se a todo e qualquer mandato eletivo, ou a algum em particular¹.

Como já se anunciou, algumas causas de inelegibilidade acham-se previstas no próprio texto da CRFB. Estas são: a) inelegibilidade dos inalistáveis e dos analfabetos, prevista pelo § 4º, do art. 14 do texto constitucional; b) inelegibilidade para terceiro mandato sucessivo do Chefe de Executivo já reeleito (§ 5º do mesmo artigo); c) do Chefe do Poder Executivo que, pretendendo candidatar-se a mandato diverso, não haja renunciado ao menos seis meses antes da data prevista para a eleição, na forma do § 6º do art. 14; d) inelegibilidade de cônjuge ou parentes do Chefe do Executivo, por consanguinidade ou afinidade, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau, para os cargos da circunscrição (§ 7º do mesmo artigo, hipótese que abrange também quem convive com o Chefe do Executivo em união estável); e) inelegibilidade de militares em serviço ativo que não hajam cumprido a exigência dentre as do § 8º do mesmo artigo, que se aplique à sua situação; f) inelegibilidade do Presidente da República que haja perdido o mandato em decorrência

1. Há causas de inelegibilidade que alcançam a candidatura a qualquer mandato. Outras, porém, são mais restritas, afastando apenas a possibilidade da candidatura a algum mandato específico. A inelegibilidade decorrente de condenação criminal configura exemplo da primeira hipótese. Para a segunda, pode-se lembrar da inelegibilidade do Chefe de Poder Executivo já reeleito, para terceiro mandato sucessivo.

de condenação pelo Senado Federal, pelo cometimento de crime de responsabilidade².

Outras causas de inelegibilidade, ao inverso, são veiculadas mediante lei complementar, consoante o autoriza o § 9º, do art. 14, da CRFB. Nos termos daquele parágrafo, outros casos de inelegibilidade podem ser previstos, desde que constem de lei complementar, a qual deverá também fixar o prazo para a respectiva cessação. Ademais, somente se legitima a previsão de certo fenômeno como causa de inelegibilidade quando, por meio do afastamento da candidatura da pessoa a ele ligada, se viabilize proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, ou da normalidade e legitimidade das eleições em face da influência do poder econômico ou do abuso no exercício de cargo, mandato ou emprego na administração pública direta ou indireta.

A lei que atualmente veicula outras causas de inelegibilidade, nos termos do aludido § 9º, do art. 14, da Constituição Federal, é a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que passou a ser conhecida como Lei das Inelegibilidades e que ao longo deste texto será designada apenas como LC 64/1990, objeto de recente alteração pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, denominada pela imprensa de Lei da Ficha Limpa, designação que se popularizou e é empregada atualmente inclusive em âmbito jurídico. Sempre que neste trabalho se fizer referência à Lei das Inelegibilidades, deve-se entender que se está a designar o texto vigente após as emendas introduzidas pela LC 135/2010.

Dentre tais causas de inelegibilidade insere-se aquela decorrente de rejeição de contas de administrador público, prevista pelo art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/1990, que forma o objeto central deste breve estudo.

2. Nos termos do parágrafo único do art. 52 da CRFB, a condenação do Presidente da República, proferida pelo Senado, pela prática de crime de responsabilidade, importa a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelos oito anos seguintes, o que resulta em inelegibilidade, na medida em que os mandatos eletivos são funções públicas.

Análise das contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo

Em 1215 foi imposta, pelos nobres e clérigos ingleses ao Rei, a subscrição da Magna Carta.

No art. 14 desta está disposto:

E, para obter o conselho comum do reino acerca do levantamento de uma ajuda (exceto nos três casos acima citados) ou de tributo para isenção de serviço militar, faremos com que sejam intimados os arcebispos, bispos, abades, condes e maiores barões, por nossas cartas sob selo; e, além disso, faremos com que sejam intimados, em geral, por meio dos nossos xerifes e meirinhos, todos os outros que de nós dependem, para uma data fixa, isto é, depois de expirar o prazo de 40 dias pelo menos, em lugar fixado; e em todas as cartas de tais intimações indicaremos a razão da intimação. E quando as intimações tiverem sido feitas, a reunião prosseguirá no dia marcado, de conformidade com o conselho de quantos estiverem presentes, embora não tenham vindo todos os que foram intimados (Ferreira Filho, Grinover e Ferraz, 1978, 47).

Para além de precursor do princípio da legalidade ou reserva da lei em matéria tributária (afinal, nenhum tributo poderia ser imposto por Sua Majestade sem obtenção primeiramente da concordância da nobreza e clero), o artigo pode, até certo ponto, ser considerado inclusive um germe do orçamento contemporâneo. Afinal, se o concurso dos nobres e clérigos era necessário para que deles se pudesse posteriormente exigir novo tributo, certamente gostariam de saber em que seria gasto o dinheiro cujo pagamento concordassem em realizar (o que significava que poderiam verificar se o dinheiro fora mesmo empregado na despesa cujo pagamento se destinava a realizar).

Posteriormente, ao longo dos séculos, restou consolidada a exigência de que o governante prestasse contas ao Parlamento (ou qualquer que fosse o nome dado ao órgão legislativo), das despesas realizadas com o numerário que arrecadasse, especialmente aquele proveniente de tributos.

Assim, já a Constituição norte-americana de 17 de setembro de 1787 dispunha a respeito na Seção IX de seu art. I, alínea 7, determinando que “nenhuma verba em dinheiro poderá sair do tesouro público, a não ser para fim determinado por lei; e será regularmente publicado um relatório e conta fiel das receitas e despesas públicas”

(Imprensa Nacional, 1979, 283). Noutras palavras, ao Congresso cabe autorizar o gasto e, posteriormente, verificar se este realizou-se na conformidade do que havia sido por ele autorizado.

E, num momento anterior, a mesma Constituição também dispõe que “estabelecer e cobrar taxas, direitos alfandegários, impostos e sisas, pagar as dívidas e prover à defesa comum e bem-estar geral dos Estados Unidos; os direitos alfandegários e as sisas serão uniformes para todos os Estados Unidos” (Imprensa Nacional, 1979, 281).

A esse respeito, nas palavras de Bernard Schwartz (1996, 96), a propósito do Congresso dos Estados Unidos da América:

Tão importante quanto a sua posição de órgão legislativo do Governo federal é o papel do Congresso como órgão fiscalizador da administração pública. “Para que o Congresso exerça o seu dever de maneira plena e eficaz”, afirmou um membro da Câmara dos Representantes em 1945, “é preciso no mínimo que supervisione escrupulosamente toda concessão de poder que fizer, e que assuma a função não apenas de aprovar a legislação, mas de verificar se essa legislação está sendo cumprida de acordo com a intenção do Congresso. Caso deixe de exercer esta segunda função, o Congresso será apenas 50% eficiente, na melhor das hipóteses, pois a lei só cumpre o seu objetivo quando é devidamente aplicada” (Schwartz, 1966, 96).

E prossegue Schwartz, agora especificamente a propósito da fiscalização do gasto público pelo Congresso, é dizer, pelo Poder Legislativo:

Mais importante ainda, a esse respeito, é o controle exercido pelo Congresso sobre as despesas. Os recursos financeiros essenciais à execução dos planos governamentais americanos, como também acontece na Inglaterra, só podem ser obtidos mediante autorização do órgão legislativo. O poder de gastar, segundo afirma uma autoridade no assunto, é um direito inato constitucional do Congresso, pois o Artigo I, seção 9, desse instrumento estabelece expressamente que “Nenhuma quantia será retirada do Tesouro senão em virtude de verba votada em lei”. As verbas são normalmente concedidas pelo Legislativo americano segundo uma base anual, o que lhe permite exercer uma supervisão quase constante sobre o Governo. As atividades deste último só podem ser levadas a efeito desde que os fundos necessários sejam autorizados pelo Congresso (Schwartz, 1966, 97).

O controle da atividade financeira do Executivo (ou do Governo, no parlamentarismo) pelo Legislativo não é figura constitucional que se restrinja às Américas.

Como lembrado por Paolo Biscaretti di Ruffia, referido controle, exercido também na Europa, envolve duas distintas atividades, a primeira consistente “no exame e aprovação anual do orçamento do Estado” e a segunda na “verificação contínua a respeito da mesma”, isto é, da atividade financeira estatal, destacando também que esta, ao menos na Europa, se faz com a colaboração do Tribunal de Contas (Di Ruffia, 1984, 355).

No Brasil o cenário não é diferente.

Já a primeira Constituição republicana, de 1891, em seu artigo 34, primeira alínea, afirmava competir ao Congresso Nacional “orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesas de cada exercício financeiro” (Campanhole e Campanhole, 1976, 464)³.

O tema evoluiu na Constituição de 1934, a qual também incluía entre as atribuições do Congresso Nacional a aprovação do orçamento anual (art. 39, alínea 2), e assim também a de “julgar as contas do Presidente da República” (art. 40, alínea c), dispondo também acerca da elaboração do orçamento anual da União (art. 50). Referida Constituição também instituiu o Tribunal de Contas, que inseriu entre os “órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, conferindo-lhe, no art. 99, a tarefa de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (Campanhole e Campanhole, 1976, 400, 401, 403 e 417).

Nos termos do art. 71 da Constituição de 1937 (outorgada, segundo se sabe, e de fato jamais aplicada), cabia à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal (órgão que seria, em tese, destinado a substituir o Senado Federal) a aprovação do orçamento da União. Não previa, porém, a obrigatoriedade da prestação de contas anual da despesa pública pelo Presidente quer à Câmara quer ao Conselho Federal, embora conferisse ao Tribunal de Contas o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das

3. Interessante registrar também que aquela Constituição incluía entre os crimes de responsabilidade do Presidente da República qualquer ato seu que atentasse contra “as leis orçamentárias votadas pelo Congresso Nacional” (Campanhole e Campanhole, 1976, 471).

contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (art. 114) (Campanhole e Campanhole, 1976, 312 e 319-320).

A Constituição de 1946 conferiu ao Congresso Nacional, composto novamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, a competência para votar o orçamento da União (art. 65, I), assim como para julgar as contas do Presidente da República (art. 66, VIII). Manteve também o Tribunal de Contas (art. 76), entre cujas atribuições inseriu mais uma vez a de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento e a de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas (art. 77, incisos I e II). Já entre as atribuições do Presidente da República, aquele texto constitucional inclui a de prestar anualmente contas ao Congresso Nacional, dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa (art. 87, XVII) (Campanhole e Campanhole, 1976, 187, 190 e 193).

A propósito do dispositivo da Constituição de 1946, que impunha ao Congresso Nacional votar a lei orçamentária anual, Pontes de Miranda escreveu:

Quer a Constituição que o Poder Legislativo não se limite à *decretação* dos tributos, mas que também regule a sua *arrecadação* e a *distribuição* das rendas federais. São atribuições que lhe dão todas as chaves da política financeira e econômica, desde que ele se resolva a enfrentar, com coragem e responsabilidade, os problemas nacionais (Miranda, 1947, 61).

A mencionada Constituição chegou a exigir, no § 34 de seu artigo 141, que dispunha sobre os direitos e garantias individuais, que a cada exercício o Congresso indicasse, na lei orçamentária anual, os tributos cuja cobrança ficava autorizada (princípio da anualidade). A esse respeito, Sampaio Dória registrou que dito princípio representava até mesmo um reforço a outro, segundo o qual nenhum tributo poderia ser cobrado sem lei que o estabelecesse. Assim, em seu dizer, “ainda que certos tributos tenham sido estabelecidos em lei, se não constarem do orçamento anual, são incobráveis” (Dória, 1960, 689).

Também a Constituição de 1967 manteve a determinação de que o orçamento fosse aprovado pelo Congresso Nacional e de que o Presidente da República lhe prestasse contas anuais (arts. 46, II e 47, VIII), havendo também mantido o Tribunal de Contas da União

(art. 71, § 1º), a quem persistiu conferindo a atribuição de emitir parecer prévio sobre as contas anuais da Presidência e de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, contendo ainda uma extensa sessão relativa ao orçamento (arts. 63 a 70). Determinou também ao Presidente da República que prestasse contas anualmente ao Congresso Nacional (art. 83, XVIII) (Campanhole e Campanhole, 1976).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgada pela Junta Militar que então governava o país, e que, pela forma e também pelo conteúdo, tem sido considerada verdadeiramente como uma nova Constituição, manteve a mesma sistemática da Constituição de 1967. Ao Congresso cabia aprovar o orçamento e as contas anuais do Presidente da República (arts. 43, II e 44, VIII), sendo mantido o Tribunal de Contas da União (art. 70, §§ 1º e 2º e 72), havendo também toda uma seção destinada ao orçamento. Igualmente restou mantido o dever do Presidente da República, de anualmente remeter suas contas ao Congresso Nacional (art. 81, XX). Além disso, autorizou, ao menos implicitamente, a criação de Tribunais de Contas pelos Estados, ao determinar que em relação a eles deveriam ser aplicadas, no que coubesse, as disposições contidas nos incisos I e II do art. 114 da Emenda (art. 13, inciso IX). A criação de Tribunais de Contas pelos Municípios foi autorizada expressamente, embora com a exigência de que somente o poderiam fazer os que contassem população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos (art. 16, § 3º) (Campanhole e Campanhole, 1976).

A propósito da prestação anual de contas por parte do Presidente da República, como disciplinada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, assim se expressou Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A prestação de contas da administração é considerada um dos princípios fundamentais do Estado contemporâneo. Como chefe da administração, tem o Presidente da República a obrigação de prestá-las. Tais contas são prestadas ao Congresso Nacional que, como poder financeiro, deverá dizer a última palavra sobre elas, por intermédio do Tribunal de Contas, que deve dar sobre as mesmas parecer prévio (Ferreira Filho, 1977, 124).

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 também confere ao Congresso Nacional a tarefa de aprovar o orçamento anual (art. 48,

inciso II) e julgar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República (art. 49, inciso IX), a quem o art. 84, inciso XXIV, ordena que as encaminhe dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. Manteve o Tribunal de Contas da União, que disciplinou em seus artigos 71 a 73, ordenando, em seu artigo 75, que as disposições a ele relativas sejam observadas, no que cabível, também pelos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, definindo, inclusive, no tocante às contas anuais a serem prestadas pelos Prefeitos Municipais às respectivas Câmara de Vereadores, que também devem receber parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual ou do próprio Município, que referido parecer somente deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos Edis (art. 31, § 2º). Por fim, dedica também extenso rol de disposições às finanças públicas, incluindo o orçamento, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual (arts. 163 a 169).

Importante salientar ainda, embora não caiba o respectivo detalhamento na órbita deste modesto estudo, que a Administração Pública (leia-se, a atuação do Estado de modo geral) deve nortear-se, segundo dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nessa perspectiva, cabe aos Tribunais de Contas, tanto da União quanto dos Estados, Distrito Federal e Municípios, realizar não apenas a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, mas também a respectiva fiscalização operacional e patrimonial, e não unicamente sob o aspecto financeiro, mas também em termos de legalidade, legitimidade e economicidade das receitas e, principalmente, das despesas, como também verificar a correção da aplicação de eventuais subvenções e da eventual renúncia de receitas (CRFB, art. 70, *caput*, combinado com art. 71, também *caput*). Assim, igualmente na perspectiva do atendimento aos princípios básicos norteadores do agir do Estado, insculpidos no antes mencionado art. 37, *caput*, da CRFB, cabe aos Tribunais de Contas realizar a análise de todos os atos que importem receita e, principalmente, daqueles que acarretem despesa.

Inelegibilidade resultante de rejeição de contas de administrador público: seus requisitos

A importância do controle financeiro do Executivo, exercido pelo Legislativo, pode ser bem medida por todas as disposições

anteriormente trazidas, particularmente aquelas contidas na vigente Constituição Federal.

A tal ponto chega a preocupação com a correta gestão dos recursos e do patrimônio público de modo geral, que a rejeição das contas de administradores públicos pode até mesmo acarretar-lhes a inelegibilidade.

Essa inelegibilidade vem atualmente prevista pelo art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/1990, com a redação que lhe foi conferida pela Lei Complementar nº 135, de 2010.

Nos termos daquele dispositivo:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição (Brasil, 1990, redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Essa causa de inelegibilidade já constava da versão original da Lei Complementar nº 64, de 1990, igualmente em seu art. 1º, I, “g”, mas cuja redação era, então, a seguinte:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – Para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão (Brasil, 1990).

Analisando o dispositivo, com sua atual redação, tem-se que a causa de inelegibilidade exige a presença dos seguintes requisitos:

- a) decisão de rejeição de contas de administrador público;
- b) que a decisão tenha sido tomada pelo órgão competente;
- c) que a decisão já tenha se tornado definitiva no âmbito do órgão que a tenha prolatado;
- d) que o fundamento que tenha levado à rejeição das contas possa ser reconduzido à noção de ato doloso de improbidade administrativa;
- e) que a decisão não tenha sido anulada ou, pelo menos, tido sua eficácia suspensa por decisão do Poder Judiciário.

Decisão de rejeição de contas de administrador público

O primeiro desses requisitos da analisada causa de inelegibilidade fala por si mesmo. Sem que exista a decisão de rejeição das contas, não se apresenta o impedimento, ao menos não com fundamento nesse dispositivo, para a candidatura daquele que haja sido administrador público.

O que se pode salientar, todavia, acerca desse mesmo requisito, é a noção de administrador público. Como tal deve ser entendido, realmente, para o fim de reconhecimento da existência ou não dessa causa de inelegibilidade, não apenas aquele que revista a condição de agente público, em qualquer de suas configurações (agente político, servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo, servidor público ocupante de cargo de provimento em comissão, servidor público admitido em caráter temporário, por excepcional necessidade do serviço, ou empregado público, inclusive de autarquias ou fundações públicas), mas também a qualidade de empregado de sociedade de economia mista ou de empresa pública e mesmo a de dirigente ou empregado de entidade puramente privada que, no entanto, haja recebido e gasto recurso de origem pública. Tocante a estes últimos, sem embargo, apenas podem ser havidos por equiparados a agentes públicos, para o fim de estarem suas contas sujeitas a controle por órgãos estatais, no limite justamente do gasto de recursos públicos que hajam recebido.

Substratos exegéticos adequados para que se aquilate da noção de agente público, para o fim de caracterização dessa causa de inelegibilidade, podem ser fornecidos pelo art. 2º da Lei 8.429/1992, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa. Nos termos daquele dispositivo:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (Brasil, 1992b).

Já as entidades referidas no artigo 1º e respectivo parágrafo único da lei são as seguintes: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista) ou fundacional, territórios, empresas incorporadas ao patrimônio público, e entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual e, ainda, entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, e aquelas para criação ou custeio o erário concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual, limitada eventual condenação a ressarcimento de danos ao erário (nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos).

Todos devem ser havidos como agentes públicos, para o fim de poderem incidir na causa de inelegibilidade que aqui se discute, na medida em que todos ficam obrigados a prestar contas dos recursos públicos que recebam. A prestação de contas dos gastos realizados com tais recursos é a regra, não importando qual o respectivo montante e nem o caráter público ou privado da entidade que os despendeu. Desta sorte, administradores ou empregados de entidades privadas que recebam recursos públicos a título de subvenção, benefício ou incentivo, inclusive fiscal ou creditício, também podem ser alcançados pela mencionada causas de inelegibilidade, tanto que todos os respectivos requisitos estejam presentes.

A competência do órgão prolator da decisão

Para que se possa melhor apreender o alcance desta exigência, de que a decisão de rejeição de contas haja sido prolatada pelo órgão para tal competente, é preciso que se relembre de alguns aspectos relativos à prestação de contas de administrador público, constantes da própria Constituição.

Inicialmente, quando se trata das contas anuais do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador de Estado ou do

Distrito Federal, ou Prefeito Municipal), é necessário lembrar que a decisão a seu respeito cabe ao correspondente Poder Legislativo. Segundo já se viu, incumbe ao Congresso Nacional, nos termos da CRFB, julgar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República. Da mesma forma, cabe tal incumbência às Assembleias Legislativas dos Estados e à Câmara Legislativa do Distrito Federal, em relação aos respectivos Governadores, e, finalmente, às Câmaras de Vereadores, em se tratando das contas anuais dos Prefeitos Municipais. Tocante a estas últimas, todavia, convém ter sempre presente o disposto no § 2º, do art. 31, da Constituição, já lembrado anteriormente, e segundo o qual o parecer prévio do Tribunal de Contas acerca das contas que anualmente o alcaide deve prestar à Câmara Municipal somente deixará de prevalecer pelo voto de ao menos dois terços dos Vereadores.

No ponto, é prudente lembrar, inclusive, que em face das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República o Tribunal de Contas da União emite apenas parecer prévio, segundo determina o art. 71, inciso I, da Constituição. Não lhe cabe a decisão, todavia. O mesmo ocorre em face dos Chefes de Executivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a instâncias do art. 75 do vigente texto constitucional federal.

Sem embargo, é importante ter presente também o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição, de acordo com o qual cabe aos Tribunais de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas de todos quantos hajam eventualmente dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Aqui, a tarefa do Tribunal de Contas já não consiste apenas em produzir peça opinativa (parecer prévio) acerca das contas, mas sim em decidir a respeito delas, havendo-as por regulares, com ou sem ressalvas, ou irregulares, impondo, nesse caso, as sanções que estejam ao seu alcance e que, por conta do art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, podem compreender inclusive multa, se legalmente prevista, e determinação de ressarcimento de danos ao erário.

Em atendimento ao disposto no inciso II do art. 71 da Constituição, definiu o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, que o julgamento das contas das Mesas Diretoras dos órgãos do Poder Legislativo

incumbe ao correspondente Tribunal de Contas, e não ao próprio órgão por elas gerido⁴. A nosso sentir, as contas dos órgãos do Poder

4. Nesse sentido, decisões do STF assim ementadas:

“Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas” (Brasil, 1999).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Espírito Santo. Alteração da redação de parte dos dispositivos impugnados, eliminando-se as expressões objeto do pedido. Parcial prejudicialidade da ação. Previsão de julgamento das contas anuais do presidente da câmara municipal pela respectiva casa legislativa. Ofensa ao modelo constitucional. Agressão aos arts. 31, § 2º; 71, I e II; e 75 da Lei Fundamental. Conhecimento parcial da ação, a qual, nessa parte, é julgada procedente.

1. Prejudicialidade parcial da ação, em virtude de alteração substancial da redação dos incisos I e II do art. 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo, a qual resultou na eliminação das expressões impugnadas.

2. A Constituição Federal foi assente em definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do tribunal de contas, as contas anuais elaboradas pelo chefe do poder executivo local, sem abrir margem para a ampliação para outros agentes ou órgãos públicos. O art. 29, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, ao alargar a competência de controle externo exercida pelas câmaras municipais para alcançar, além do prefeito, o presidente da câmara municipal, alterou o modelo previsto na Constituição Federal.

3. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente” (Brasil, 2014).

Judiciário e do Ministério Público, sem embargo de integrarem os seus gastos globais também a prestação de contas anual do Chefe do Executivo correspondente, devem ser julgadas pelo próprio Tribunal de Contas, e não pelo Legislativo.

Afirma a parte final do art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990, que o disposto no art. 71, II, da CFRB, deve ser aplicado inclusive a mandatários (leia-se detentores de mandatos eletivos) quando hajam atuado na condição de ordenadores de despesa. O dispositivo pretende significar que, quando a realização da despesa haja sido ordenada pelo próprio Chefe do Poder Executivo, o ato que importou gasto de recursos públicos fica sujeito a direto julgamento pelo Tribunal de Contas, não ficando a Corte, nesse caso, limitada a um pronunciamento opinativo prévio.

A inclusão dessa referência no dispositivo da LC 64/1990, que prevê a causa de inelegibilidade da qual aqui se cuida, deveu-se a entendimento do STF, no sentido de que, mesmo quando o Chefe do Executivo atua como ordenador de despesa, somente ao Legislativo correspondente cabe a apreciação da análise da respectiva legalidade (sem prejuízo, embora, de que esta seja apreciada também pelo Judiciário, tanto que promovida ação que o permita – ação popular ou ação por improbidade administrativa, por exemplo, além de ações de pessoas – públicas ou privadas – que se entendam ofendidas em seus direitos pelo ato praticado).

A nosso sentir, a razão está, aqui, com o Legislador. Todo ordenador de despesa, inclusive quando seja detentor de mandato do Executivo, pode e deve ter seus atos julgados pelo Tribunal de Contas, quando os haja praticado nesta qualidade (de ordenador da despesa). Ficam eles sujeitos, sem dúvida, ao disposto no art. 71, II, da CRFB, e não a simples apreciação opinativa das Cortes de Contas e decisão final unicamente pelo Legislativo⁵.

5. O mesmo assunto já fora discutido por Decomain (2006, 94): “A função de decidir sobre as contas de quantos tenham dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, aplica-se também a atos que tenham sido praticados diretamente pelos Chefes do Poder Executivo, na qualidade de ordenador da despesa. É certo que no tocante ao conjunto de suas contas, incumbe aos Tribunais ou Conselhos de Contas proferir parecer prévio, sendo incumbência do Poder Legislativo decidir sobre tais contas (sem embargo da necessidade de maioria qualificada das Câmaras de Vereadores, para contrariarem validamente o parecer prévio do Tribunal ou Conselho, no que tange às contas do

É necessário ainda volver os olhos ao disposto no inciso VI do art. 71 da Constituição, de acordo com o qual cabe aos Tribunais de Contas (não apenas ao da União, por conta do disposto no art. 75 do texto constitucional, mas a todos), fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela administração pública direta ou indireta a outras entidades, públicas ou privadas, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere. Se, no exercício dessa competência, a Corte de Contas houver por ilegal o gasto realizado com recursos recebidos em decorrência do convênio, estar-se-á diante de decisão de rejeição de contas, tomada pelo órgão competente, podendo advir dela a inelegibilidade da qual aqui se cuida.

Em todas essas situações, as decisões do Tribunal de Contas, julgando contas daquele que haja sido responsável pela gestão de recursos públicos, seja ou não agente público em sentido estrito, segundo já se disse anteriormente, devem ser havidas por rejeição de contas e podem conduzir, portanto, à inelegibilidade prevista pelo art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990, desde que presentes os seus demais requisitos.

A decisão já deve haver-se tornado definitiva no âmbito do órgão que a prolatou

Existindo eventual possibilidade de interposição de recurso da primeira decisão de rejeição de contas, no âmbito do próprio órgão que a prolatou, não se instala a inelegibilidade do administrador público que as tenha tido rejeitadas, enquanto tal recurso ainda puder ser interposto ou enquanto não houver decisão daquele que interposto já haja sido. Noutras palavras, existindo possibilidade

Prefeito Municipal). Todavia, atos existem que são praticados diretamente pelo Chefe do Poder Executivo e que importam em realização de despesa. Situações haverá em que figurarão diretamente como ordenadores da despesa, na dicção administrativo-financeira usual. Nesses casos, sendo os responsáveis pela despesa e evidenciados malbaratamento, extravio, perda ou outras irregularidades no que tange à importância despendida, terá cabimento não apenas venha o Tribunal de Contas a opinar pela rejeição global das contas do Executivo, como também impor, pela específica despesa irregular, penalidades ao responsável por ela, que compreenderão inclusive a determinação de que restitua a quantia perdida indevidamente pelo erário”. Também nesse sentido, discorrendo acerca da causa de inelegibilidade aqui tratada, está a obra *Ficha Limpa*, de Reis, Oliveira e Castro.

recursal, como usualmente ocorre em se tratando da primeira decisão proferida por Tribunal de Contas, enquanto tal decisão não estiver preclusa não ocorre a inelegibilidade.

Todavia, o eventual pedido de revisão da decisão já preclusa, equivalente, grosso modo, à ação rescisória, quando cabível, não impede a ocorrência da inelegibilidade aqui discutida e nem suspende a fluência do respectivo prazo, exceto se a eficácia da decisão for cautelarmente suspensa pelo próprio órgão responsável pela decisão⁶.

Necessidade de que o fundamento que haja conduzido à decisão de rejeição das contas corresponda ao ato doloso de improbidade administrativa

Para configuração da causa de inelegibilidade aqui debatida, exige a LC 64/1990 que o fundamento que haja levado à rejeição das contas represente irregularidade insanável, como tal entendida aquela que corresponda a ato doloso de improbidade administrativa.

Necessário lembrar aqui que a Lei 8.429/1992, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, prevê deles três categorias: aqueles que importam enriquecimento ilícito do agente (rol exemplificativo no art. 9º da lei), os que acarretam prejuízo patrimonial para o erário (embora sem ganho patrimonial ilícito para o agente – rol exemplificativo no art. 10) e, finalmente, os que implicam violação a princípios da administração pública, mesmo não levando a enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo patrimonial para o erário (rol exemplificativo no art. 11). Os atos da primeira e da terceira categorias (ganho patrimonial ilícito e violação a princípio da administração pública) somente admitem modalidade dolosa, segundo

6. Pode-se citar como exemplo o disposto no art. 35 da Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: “Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á: I – em erro de cálculo nas contas; II – em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundado a decisão recorrida; III – na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida”. Embora o pedido receba a denominação de recurso, o fato de exigir a lei, para o seu cabimento que se trate de decisão definitiva, associado ou longo prazo para a respectiva “interposição” – cinco anos – já deixa claro que se trata de situação equivalente à da ação rescisória no processo civil, e não de recurso em sentido estrito (tido este como mecanismo endoprocessual para impugnação de decisão).

sedimentada jurisprudência do STJ. Já aqueles que possuem como elemento central o prejuízo patrimonial para o erário, podem ser tanto dolosos quanto culposos⁷.

7. A propósito, decisões do STJ assim ementadas:

“Recurso Especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Princípios da moralidade e legalidade. Conduta dolosa. Tipicidade do art. 11 da Lei n. 8.429/92.

1. O tipo previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente.

2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese de responsabilidade objetiva.

3. Recurso especial provido” (Brasil, 2006d, 121).

“Administrativo. Improbidade. Lei 9.429/92 [sic], art. 11. Desnecessidade de ocorrência de prejuízo ao erário. Exigência de conduta dolosa.

1. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, *caput*, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei.

2. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa.

3. Recurso especial provido” (Brasil, 2006c). Em outras decisões, todavia, o STJ entendeu dispensável, para caracterização da improbidade enquadrável no art. 11 da Lei, tanto o dolo quanto a culpa, contentando-se com a demonstração da ilicitude ou imoralidade administrativa (Brasil, 2006e, 290; 2006b, 182; 2005, 355).

“Processual Civil e Administrativo. Ofensa ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Improbidade administrativa. Art. 11 da Lei n. 8.429/92. Elemento subjetivo doloso. Imprescindibilidade. Não configuração no caso concreto.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente.

2. Esta Corte Superior pacificou seu entendimento no sentido de que o enquadramento de condutas alegadamente ímprobas no art. 11 da Lei n. 8.429/92 depende da configuração do elemento subjetivo doloso. Precedentes.

3. Na espécie, a origem deixou claro que os recorridos fiaram-se na constitucionalidade de lei municipal que autorizava a contratação temporária na hipótese em concreto, até porque a tese acerca da compatibilidade entre a lei municipal e a Constituição da República vigente era controversa à época dos fatos. Trechos do acórdão recorrido.

Para que a rejeição de conta possa então conduzir à inelegibilidade do gestor público, é necessário que o motivo que lhe haja sido determinante corresponda à noção de improbidade administrativa e, mais que isso, que haja o ato sido doloso⁸.

Sem embargo, para que a inelegibilidade esteja presente, o dispositivo não exige a existência de prévia decisão judicial, em ação destinada à apuração da improbidade, condenando o requerido e aplicando-lhe as sanções correspondentes (previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992). Assim, havendo impugnação a pedido de registro de candidato, tendo por fundamento rejeição de suas contas na condição de administrador público, ao órgão da Justiça Eleitoral ao qual incumba analisar referida impugnação (veja-se, a propósito, o art. 2º, parágrafo único, da LC 64/1990) é que cabe verificar a presença ou não dos correspondentes requisitos, inclusive deste. Assim, exceto em já havendo decisão judicial definitiva a respeito, a constatação de ser ou não o fundamento da rejeição de contas passível de reconduzir-se à noção de improbidade administrativa dolosa cabe à própria Justiça Eleitoral.

Todavia, caso já exista decisão judicial definitiva a propósito da caracterização ou não do ato ensejador da rejeição de contas como ato doloso de improbidade administrativa, acredita-se que esse entendimento deva ser observado também pela Justiça Eleitoral. Deve-se essa constatação ao fato de não ser ela, e sim a Justiça

4. Diante destes fatos, é evidente que inexistiu dolo a justificar ação de improbidade administrativa com base no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

5. Recurso especial não provido” (Brasil, 2010a).

8. Em sua redação primitiva, o art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990, já referia que o fundamento da rejeição de contas deveria corresponder à presença, nelas, de irregularidade insanável. Nesta perspectiva, o TSE já havia definido que, como tal, se deveria haver o ato vincado pela marca da improbidade, ou que importasse desvio de valores públicos (que improbidade também é, e das mais graves, diga-se). Para ilustrar, a seguinte ementa:

“Recurso especial. Eleição 2004. Registro de candidatura deferido. Rejeição de contas. Irregularidades. Insanabilidade. Caracterização. Recurso provido.

I – Para a declaração de inelegibilidade, com fundamento no art. 1º, I, g, da LC no 64/90, exige-se que a rejeição de contas decorra de irregularidade insanável.

II – É assente na jurisprudência ser irregularidade insanável aquela que indica ato de improbidade administrativa ou qualquer forma de desvio de valores.

III – Recurso provido, ante a caracterização da insanabilidade das irregularidades que ensejaram a rejeição das contas” (Brasil, 2006a, 68).

Comum (Federal, Estadual ou do Distrito Federal, conforme o caso) a competente para decidir acerca de atos de improbidade administrativa, impondo ou não as pertinentes sanções. A apreciação da Justiça Eleitoral acerca desse elemento da causa de inelegibilidade ocorre apenas em caráter incidental, justamente porque necessária para decidir se o candidato está ou não inelegível.

Destarte, já existindo decisão definitiva do órgão jurisdicional ao qual cabe a competência para a análise do caráter de improbidade do ato em caráter principal e para o respectivo sancionamento, esta deve ser observada pela Justiça Eleitoral. Todavia, enquanto ainda não houver decisão definitiva da Justiça Comum a respeito, num ou noutro sentido (isto é, no sentido de configurar ou não ato de improbidade aquele que haja servido de fundamento à rejeição das contas), a competência da Justiça Eleitoral remanesce íntegra para decidir a propósito também da presença ou não desse requisito da estudada causa de inelegibilidade.

O art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/1990, que consagra a inelegibilidade da qual aqui se cuida, não distingue, tocante à necessidade de que o fundamento da decisão de rejeição de contas deva corresponder a ato de improbidade administrativa, entre as três categorias deles, das quais já se deu notícia acima. Assim, em se cuidando de ato enquadrável no art. 11 da Lei 8429/1992 (violação a princípio da administração pública, embora sem ganho patrimonial ilícito para o agente ou prejuízo para o erário), a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas poderia instalar-se. Essa conclusão, todavia, resta infirmada quando se empreende a interpretação da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC 64/1990, em conjunto com aquela da alínea “l” do mesmo inciso e artigo.

De fato, aquela alínea prevê inelegibilidade por condenação pela prática de ato de improbidade administrativa nos seguintes termos:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

l – os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o

trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena (Brasil, 1990).

Como o dispositivo permite perceber, a condenação em ação por improbidade administrativa (cível) acarreta inelegibilidade apenas se, além de aplicada a sanção de suspensão de direitos políticos, tratar-se de ato de improbidade administrativa que haja importado ganho patrimonial ilícito para o agente ou, ao menos, prejuízo para o erário. Ficam excluídos da inelegibilidade, portanto, mesmo os que, com aplicação inclusive da aludida sanção, hajam sido reconhecidos autores unicamente de ato de improbidade administrativa enquadrável no art. 11 da Lei 8429/1992, o qual, segundo já se disse, pune atos de semelhante jaez que violam princípio da administração pública, mas dos quais não haja advindo prejuízo patrimonial para o erário e que não tenham importado ganho patrimonial ilícito para o agente.

Ora, se nem mesmo a condenação judicial por ato dessa natureza, inclusive com imposição de suspensão de direitos políticos, gera inelegibilidade, com mais razão parece que se deva concluir que a inelegibilidade não ocorrerá se a decisão de rejeição de contas do administrador público houver tido por fundamento irregularidade insanável que, mesmo dolosa, corresponda apenas a ato de improbidade administrativa enquadrável no art. 11 da Lei 8429/1992.

A decisão de rejeição de contas não pode ter sido anulada ou mesmo ter tido sua eficácia suspensa por decisão judicial

As decisões de rejeição de contas, tanto oriundas do Legislativo quanto dos Tribunais de Contas, podem ter sua validade questionada perante o Poder Judiciário. Os que hajam por ela sido atingidos podem promover ação judicial buscando a decretação da nulidade da decisão. O Judiciário, de fato, pode aquilatar da validade de semelhantes decisões, embora não lhes possa ingressar no mérito. Essa impossibilidade, a seu turno, resulta de que, fora possível rever pelo mérito a decisão, estaria o Judiciário a enveredar indevidamente pelo âmbito de atribuições que ou são privativas do Legislativo ou do Tribunal de Contas. Em se tratando de decisões deste último, o Judiciário, em ação própria, como aquela versando improbidade administrativa, por exemplo, pode até não impor as sanções de sua alçada a quem haja praticado o ato, por não o entender ilícito.

Mesmo assim, todavia, dada a independência de atribuições entre os Tribunais de Contas e o Judiciário, a este último não cabe, em ação anulatória de decisão de rejeição de contas, ingressar no respectivo mérito. Mas pode anulá-la, se entender presente vício que a contamina.

Daí a ressalva constante do art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990, no sentido de que a inelegibilidade por rejeição de contas pressupõe que a decisão correspondente – seja do Legislativo seja de Tribunal de Contas – não haja sido anulada pelo Judiciário. Aliás, se tal houver ocorrido, a própria decisão, que, como visto, é o primeiro elemento dessa causa de inelegibilidade, terá deixado de existir.

Mas o dispositivo também afirma que a inelegibilidade não ocorrerá se a decisão houver sido suspensa pelo Judiciário.

Pode este, realmente, se presentes os pressupostos para a tutela antecipada, suspender os efeitos da decisão, até que seja prolatada sentença (a suspensão persistirá inclusive se a ação for julgada procedente, ainda quando venha a ser interposto recurso pela parte vencida).

Decisão de rejeição de contas possui dois efeitos: pode gerar a inelegibilidade da qual aqui se cuida e, em imputando débito e/ou multa, configura título executivo, se a decisão for de Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, § 3º, combinado com art. 75, ambos da vigente Constituição Federal.

O Judiciário pode, então, em ação com pedido de anulação da decisão de rejeição de contas, suspender tais efeitos, se entender presente os fundamentos para tal liminar suspensão.

Neste caso, afastada estará a inelegibilidade, ao menos até que a decisão que haja deferido a tutela antecipada seja eventualmente revogada.

O momento em que se inicia o prazo de oito anos de inelegibilidade, previsto pelo art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990

Muito embora a alínea “g”, do inciso I, do art. 1º, da LC 64/1990, afirme que o prazo de oito anos de duração da inelegibilidade tem início a partir da decisão, é necessário reconhecer que o momento em que a fluência do aludido prazo principia não é aquele em que a decisão é prolatada, mas sim aquele no qual se torna irrecorrível no âmbito do órgão que a proferiu. Tal conclusão é necessária na

medida em que a irrecorribilidade da decisão no âmbito do órgão prolator é requisito para que a inelegibilidade exista. Desta sorte, o respectivo prazo não flui enquanto da decisão puder ser interposto recurso ou, se interposto já foi, enquanto não ocorrer a respectiva decisão⁹.

Outra observação a fazer tocante ao prazo da inelegibilidade, diz com a respectiva suspensão se, em ação tendente a anulá-la, houver antecipação de efeito da tutela ou, para utilizar a expressão contida no próprio inciso, se a decisão houver sido suspensa pelo Poder Judiciário.

Neste caso, o que se tem é suspensão do prazo da inelegibilidade e não a respectiva interrupção. Assim, se a ação judicial vier finalmente a ser havida por improcedente e a decisão correspondente transitar em julgado, a partir do momento em que a antecipação de efeito da tutela seja havida por revogada o prazo da inelegibilidade volta a fluir, aproveitando-se o período já transcorrido até o momento em que a antecipação foi concedida¹⁰.

9. Nesse sentido, pode-se ilustrar com decisão do TSE, cuja ementa tem o seguinte teor:

“Recurso contra expedição de diploma. Inelegibilidade superveniente.

1. A inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90 somente surte efeitos a partir da irrecorribilidade da decisão de rejeição de contas pelo órgão competente, e não a partir da publicação desta.

2. Se a decisão de rejeição de contas de candidato se tornou irrecorrível somente após o prazo para impugnação do registro de candidatura, é de reconhecer configurada causa de inelegibilidade infraconstitucional superveniente, que pode ser arguida em sede de recurso contra expedição de diploma, com base no art. 262, I, do Código Eleitoral.

Agravo regimental a que se nega provimento” (Brasil, 2010b).

10. A propósito, elucidativa decisão do TSE, embora anterior à LC 135/2010, mas abraçando entendimento ainda perfeitamente aplicável, assim ementada:

“Eleições 2008. Agravos regimentais no recurso especial. Recurso protocolado após tríduo regimental. Intempestividade. Indeferimento de registro de candidatura ao cargo de prefeito. Rejeição de contas. Aplicação do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº-64/90. Ajuizamento de ação anulatória com intuito de desconstituir a decisão da Câmara Municipal, quando prevalecia o entendimento consignado na Súmula 01 do TSE. Mudança, em 2006, de entendimento jurisprudencial no julgamento do RO nº-912. Exigência de liminar ou de tutela antecipada para suspender a decisão reprovadora de contas. Possibilidade de aplicação da novel jurisprudência neste caso. Mudança de entendimento jurisprudencial não implica ofensa a direito subjetivo da parte. Ausência de violação aos princípios da segurança jurídica e da irretroatividade de lei. Prazo para aplicação da sanção

Referências

- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm]. Acesso em 1 de março de 2016.
- _____. (1990). *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm]. Acesso em 1 de março de 2016.
- _____. (1992a). *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm]. Acesso em 1 de março de 2016.

de inelegibilidade começou a correr em 24.08.2006. Provimento jurisdicional tardio, exarado quando já ultrapassado o prazo para requerimento do registro. Inviabilidade de suspensão da causa de inelegibilidade. Ofensa à Lei de Licitações. Vício de natureza insanável. Precedentes. Agravo regimental da coligação recorrente não conhecido e agravo regimental do pré-candidato desprovido.

1. Nos processos de registro de candidatura, é intempestivo o agravo regimental interposto após o prazo de três dias previsto no art. 36, § 8º, do RITSE, contado da publicação da decisão em sessão.

2. Para fins de contagem do prazo de cinco anos de inelegibilidade, previsto no art. 1º, inciso I, letra g, da Lei Complementar nº-64/90, deve-se considerá-lo suspenso na hipótese de ter sido ajuizada, antes de 24.08.2006, ação desconstitutiva da decisão que rejeitou as contas, sendo desnecessária a citação válida de litisconsorte passivo ou de qualquer outra parte envolvida no processo para efeito de suspensão. A partir da referida data, a inelegibilidade não está mais suspensa pela simples propositura de ação anulatória, passando a correr o prazo pelo tempo que faltava, salvo se houver provimento liminar oportuno, o qual, por consequência, volta a suspender a contagem do prazo quinquenal (cf. Acórdãos nº 32.158, de 25.11.2008, rel. designado min. Arnaldo Versiani; 32.534, de 13.11.2008, e 32.762, de 27.10.2008, ambos da minha relatoria).

3. Este Tribunal já consignou que “a mutabilidade é própria do entendimento jurisprudencial, o que não implica, por si só, violação a direitos e garantias consagrados pelo ordenamento jurídico” (Brasil, 2007).

4. A obtenção de liminar ou de tutela antecipada após o pedido de registro da candidatura não suspende a inelegibilidade.

5. A inobservância aos ditames da Lei nº-8.666/93 (Lei de licitações) constitui irregularidade de natureza insanável” (TSE, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 32.937, Rel.: Min. Joaquim Barbosa. *DJE-TSE* 25-02-09, p. 4).

- _____. (1992b). *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm]. Acesso em 1 de março de 2016.
- _____. (1999). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849-8-MT. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça da União*, seção 1, maio, p. 01.
- _____. (2005). Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 708.170-MG. Relatora: Ministra Eliana Calmon. *Diário de Justiça da União*, dez., p. 355.
- _____. (2006a). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 21.976. Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. *Revista de Jurisprudência do TSE*, vol. 17, n. 1, jan-mar, p. 68.
- _____. (2006b). Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 717.375-PR. Relator: Ministro Castro Meira. *Diário de Justiça da União*, maio, p. 182.
- _____. (2006c). Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 604-151-RS. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. *Diário de Justiça da União*, jun., p. 246.
- _____. (2006d). Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 626.034-RS. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. *Diário de Justiça da União*, jun., p. 121.
- _____. (2006e). Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 826.678-GO. Relator: Ministro Castro Meira. *Diário de Justiça da União*, out., p. 290.
- _____. (2007). Acórdão nº 7.147, de 4 de dezembro de 2007. Relator: Ministro Cezar Peluso.
- _____. (2009). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 32.937. Relator: Ministro. Joaquim Barbosa. *Diário de Justiça Eletrônico*, fev., p. 4.
- _____. (2010a). Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 1.187.751-MG. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. *Revista Eletrônica de Jurisprudência do STJ*, out., p. 290.
- _____. (2010b). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 9500987-18.2008.6.10.0000. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. *Diário da Justiça Eletrônico*, jul-dez, p. 87. Disponível em: [<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23271010/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-950098718-ma-tse/inteiro-teor-111664288>]. Acesso em 1 de março de 2016.
- _____. (2014). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.964-ES. Relator: Ministro Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico do Supremo Tribunal Federal*, out., p. 35.

- CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. (1976). *Todas as Constituições do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Atlas.
- DECOMAIN, P. R. (2006). *Tribunais de Contas no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Dialética.
- DI RUFFIA, P. B. (1984). *Direito Constitucional* (Instituições de Direito Público). Tradução Maria Helena Diniz. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- DÓRIA, S. (1960). *Direito Constitucional: Comentários à Constituição de 1946*. Vol. 4. 1. ed. São Paulo: Mas Limonad.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1977). *Comentários à Constituição Brasileira*. Vol. 2. 2. ed. São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA FILHO, M. G.; GRINOVER, A. P.; FERRAZ, A. C. da C. (1978). *Liberdades Públicas* (Parte Geral). 1. ed. São Paulo: Saraiva.
- IMPRESA NACIONAL. (1979). *Constituições de diversos países*. Vol. I. Tradução Jorge Miranda. Vol. I. 1. ed. Lisboa: Casa da Moeda.
- MIRANDA, F. C. P. de. (1947). *Comentários à Constituição de 1946*. Vol. II. 1. ed. Rio de Janeiro: Henrique Cahen.
- REIS, M. J.; OLIVEIRA, M. R. de; CASTRO, E. de R. (Coords.). (2010). *Ficha Limpa: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. 1. ed. Bauru, SP: Edipro.
- SCHWARTZ, B. (1966). *Direito Constitucional Americano*. Tradução Carlos Nayfeld. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense.